

L'Europe, absente, impuissante ou complice ?

L'Union européenne a jusqu'ici été incapable d'agir envers l'Etat d'Israël pour faire respecter le droit, alors que les crimes qu'il commet contre le peuple palestinien n'ont cessé de s'aggraver. Elle dispose pourtant de nombreux leviers d'action : saura-t-elle s'en saisir et sortir de son inaction ?

Bertrand HEILBRONN, président de la Coordination européenne des comités et associations pour la Palestine (CECP)⁽¹⁾⁽²⁾

Après une période d'initiatives illustrée entre autres par la Déclaration de Venise en 1980⁽³⁾, la Communauté européenne, devenue Union européenne (UE), s'est trouvée cantonnée, à l'issue de la signature des accords d'Oslo de 1993, dans un rôle de facilitateur économique. Elle est ainsi devenue le principal bailleur de fonds de l'Autorité palestinienne nouvellement créée.

C'est dans ce cadre qu'a été négocié l'accord d'association entre l'UE et Israël, signé en 1995 pour « *encourager Israël dans la voie de la paix* ». Un rude combat mené en France et en Belgique a permis de retarder sa ratification, finalement actée le 1^{er} juin 2000. En juillet 2000, le piège des « négociations » de Camp David se refermait sur Yasser Arafat, et Ehud Barak, censé défendre le « camp de la paix » israélien, déclarait qu'Israël n'avait « *pas de partenaire palestinien pour la paix* ». L'Union avait payé d'avance, elle a pu en constater les résultats... Et elle a continué !

L'UE est le premier partenaire commercial d'Israël⁽⁴⁾. Israël participe aussi pleinement aux programmes-cadre de recherche et développement (PCRD), et bénéficie de la « politique européenne de voisinage » qui lui ouvre l'accès au programme Erasmus+ et à plusieurs aides bilatérales. Des accords techniques, dans le domaine de la certification des produits (accord ACAA) ou sur le transport aérien (accord « Open Sky »), contribuent à intégrer de plus en plus Israël à l'économie européenne.

Partenaire majeur d'Israël, principal financeur de l'Autorité palestinienne, l'UE, qui continue à affirmer son attachement au droit international, est-elle condamnée à l'incitation et à l'inaction politique, dès lors que la responsabilité de l'Etat d'Israël est mise en cause ?

Le refus de la colonisation : un acquis timide

Par ses conclusions du 10 décembre 2012, le Conseil de l'UE a réaffirmé que l'Union excluait les colonies de ses accords avec Israël⁽⁵⁾. Ces conclusions ont été concrétisées par les « lignes directrices » de juillet 2013. Cependant, celles-ci ne s'appliquent qu'aux institutions de l'Union, et non aux Etats membres.

En 2015, a suivi la « notice interprétative » sur l'étiquetage des produits des colonies⁽⁶⁾, et la même année des « recommandations aux entreprises » coordonnées entre plusieurs Etats. L'étiquetage constituait une étape, mais la Commission européenne n'a jamais

engagé le processus, pourtant logique, pour l'interdiction pure et simple du commerce avec les colonies⁽⁷⁾.

Lancée le 20 février 2022, l'Initiative citoyenne européenne (ICE)⁽⁸⁾ pour l'interdiction des produits des colonies cherchait à combler cette faille. Bien qu'elle n'ait pas atteint le million de signatures, sa prise en compte par le comité des pétitions du Parlement européen a permis de saisir officiellement la Commission européenne de cette demande citoyenne. Mais elle n'en a tenu aucun compte.

La suspension de l'accord d'association...

L'exigence de sanctions fait consensus pour toutes les organisations qui défendent le respect du droit international et des droits humains. Et la plus crédible et la plus visible de ces sanctions, c'est la suspension de l'accord d'association entre l'UE et Israël. L'accord d'association comprend un article 2 qui pose le respect des droits de l'Homme en « élément essentiel » de l'accord⁽⁹⁾. En droit

(1) B. Heilbronn est aussi président d'honneur de l'Association France Palestine Solidarité (AFPS). Il peut être contacté à l'adresse bertrand.heilbronn@france-palestine.org.

(2) La CECP regroupe quarante-six organisations de dix-neuf pays européens. Elle anime des campagnes communes et mène une activité de plaidoyer auprès des institutions européennes. Information et soutien sur ecpalestine.org.

(3) Cette déclaration a affirmé le droit des Palestiniens à l'autodétermination et la nécessité d'associer l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) à la négociation.

(4) Avec 42,5 milliards d'euros d'échanges en 2024, l'UE représente 32 % du commerce extérieur d'Israël.

(5) « L'Union européenne déclare qu'elle est déterminée à faire en sorte que—conformément au droit international—tous les accords entre l'Etat d'Israël et l'Union européenne indiquent clairement et expressément qu'ils ne s'appliquent pas aux territoires occupés par Israël en 1967, à savoir le plateau du Golan, la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et la bande de Gaza. »

(6) Application des règlements existants, avec une formulation claire de l'origine « colonies israéliennes ».

(7) Accepterait-on des produits de l'esclavage, même dûment étiquetés ?

(8) Lancée en 2012, l'ICE permet aux citoyens européens d'appeler la Commission européenne à proposer de nouvelles législations sur un sujet donné, dès qu'un million de signatures est récolté.

(9) Article 2 : « les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques, qui inspire leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel du présent accord. »

« L'étiquetage des produits des colonies israéliennes a constitué une étape mais la Commission européenne n'a jamais engagé le processus, pourtant logique, pour l'interdiction pure et simple du commerce avec les colonies. »

des traités, la violation d'un élément essentiel par une des parties permet à l'autre partie de suspendre ou résilier un accord⁽¹⁰⁾.

Le 9 avril 2002, moins de deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord d'association, le Parlement européen a voté une résolution demandant sa suspension. Cette résolution est restée sans suite, car c'est fondamentalement le Conseil⁽¹¹⁾, statuant à l'unanimité, qui a le pouvoir de suspendre cet accord.

Cette règle de l'unanimité, impossible à atteindre⁽¹²⁾, peut-elle être dépassée ? L'Espagne et l'Irlande ont montré la voie. Par leur lettre du 14 février 2024, adressée à la présidente de la Commission européenne, les deux chefs de gouvernement lui demandent d'évaluer le respect de l'accord par Israël, et, s'il y a violation de cet accord, de proposer au Conseil des mesures appropriées. Ces mesures pourraient alors être adoptées à la majorité qualifiée⁽¹³⁾. Toutes les institutions et tous les Etats membres doivent ainsi être mis devant leurs responsabilités : c'est sur cette base que la Coordination européenne des comités et associations pour la Palestine (CECP) a lancé un appel⁽¹⁴⁾, signé par plus de cent-soixante-dix associations⁽¹⁵⁾, ONG et syndicats, pour lancer une nouvelle phase de la campagne pour la suspension de l'accord d'association.

Il a fallu attendre le Conseil des affaires étrangères du 20 mai 2025 pour que Kaja Kallas⁽¹⁶⁾ décide de lancer l'examen formel de l'accord d'association. Le rapport a conclu à la violation de l'article 2, mais le Conseil du 23 juin a reporté sa décision en juillet, « *en fonction de l'évolution de la situation* ». Quant au Conseil de juillet, il avait été précédé d'un « arrangement » (non signé et largement laissé sans suite) entre la Haute représentante de l'Union et Israël

sur l'acheminement de l'aide humanitaire, et aucune des mesures qu'elle a proposées au Conseil n'a été adoptée.

Ce n'est que le 17 septembre 2025, devant la nouvelle offensive israélienne unanimement condamnée, que la Commission européenne a enfin proposé de véritables sanctions, dont la suspension du volet commercial de l'accord d'association. Cette suspension est maintenant soumise à l'adoption par le Conseil à la majorité qualifiée... ce qui suppose le vote positif de l'Allemagne et/ou de l'Italie. Cette décision sera certainement reportée du fait du cessez-le-feu⁽¹⁷⁾. L'UE aura alors failli une fois de plus à son obligation d'agir, et foulé aux pieds ses propres principes.

... à celle de la participation à « Horizon Europe »

Depuis 1996, Israël est pleinement associée aux programmes-cadre de recherche et développement auxquels ses universités, entreprises et administrations sont éligibles de la même manière que pour les Etats de l'UE. L'accord pour la participation d'Israël au programme « Horizon Europe », doté d'un budget de quatre-vingt-quinze-milliards d'euros pour 2021-2027, a été signé en décembre 2021.

Lors du précédent programme « Horizon 2020 » (2014-2020), Israël avait obtenu un financement d'environ 1,38 milliard d'euros, pour près de mille-six-cents projets. Cette participation est problématique pour plusieurs raisons : l'absence de sérieux du « contrôle éthique » annoncé, qui ne se préoccupe pas des retombées des recherches, la violation régulière des lignes directrices de l'UE sur les entités établies dans les colonies, et surtout l'imbrication des applications civiles et militaires au sein des universités et entreprises israéliennes. Les PCRD étant dédiés à la recherche civile, les sociétés israéliennes d'armement auraient dû au moins en être exclues. Cela n'a pas été fait.

Fin juillet 2025, la Commission européenne, qui commençait à s'inquiéter des conséquences de sa propre inaction, a fait une proposition minimale au Conseil : la suspension de la participation d'entités établies en Israël à des activités financées au titre du Conseil européen de l'innovation (CEI)⁽¹⁸⁾, en ciblant les domaines sensibles de la cybersécurité, les drones et l'intelligence artificielle. Cette proposition minimale a été rejetée, « *en attente d'une étude plus approfondie* ».

La suspension totale, ou même partielle pour certains secteurs,

Les institutions de l'Union européenne

Les institutions de l'UE reposent sur trois piliers :

- l'essentiel du pouvoir est détenu par le **Conseil européen**, qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Union, et le Conseil de l'Union européenne (ou le « Conseil »), qui réunit les ministres concernés des Etats membres dans les différentes formations⁽¹⁾ ;
- la **Commission européenne**, souvent considérée comme l'exécutif de l'UE, est en charge de l'application des traités et des décisions du Conseil ; elle est décisionnaire dans ses domaines de compétence exclusive ;
- le **Parlement européen**, directement élu par les citoyens, a un pouvoir de codécision avec le Conseil sur une partie des actes législatifs, notamment sur le budget, ainsi

qu'un pouvoir d'interpellation et de contrôle.

Depuis le traité de Lisbonne, la politique extérieure et de sécurité commune est dirigée par une Haute représentante⁽²⁾ ou un Haut représentant qui assure en permanence la présidence du Conseil des affaires étrangères⁽³⁾⁽⁴⁾ et dirige le Service européen de l'action extérieure.

(1) Parmi lesquelles le Conseil des affaires économiques et financières (Ecofin), le Conseil des affaires étrangères, le Conseil justice et affaires intérieures, etc.

(2) Actuellement Kaja Kallas, ancienne Première ministre de l'Estonie.

(3) Une exception par rapport à la règle de la présidence tournante.

(4) La Haute représentante/le Haut représentant est également vice-présidente/vice-président de la Commission européenne.

B. H.



La CECP coordonne la campagne pour la suspension de l'accord d'association entre l'UE et Israël. La même banderole, déclinée dans les différentes langues, est déployée au cours des manifestations dans de nombreuses villes et pays de l'UE. Ici à Paris, le 25 janvier 2025, au départ de la manifestation pour la Palestine à l'appel du Collectif national.

de la participation d'Israël aux programmes de recherche de l'Union aurait un retentissement considérable. Il est très probable que cette question sera à nouveau posée.

Les Etats membres de l'UE peuvent-ils agir seuls ?

Les Etats membres de l'UE peuvent d'abord agir dans leurs domaines de compétence, au premier rang desquels le commerce des armes. L'interdiction totale de tout commerce ou transit des armes est la première obligation des Etats, dans un contexte de « risque plausible de génocide ». Restreindre cette interdiction aux seules armes offensives utilisées à Gaza, comme l'annoncent la France et l'Allemagne, est d'une grande hypocrisie, tant les domaines offensifs et défensifs sont imbriqués. La Slovénie a interdit début août 2025 toute exportation ou transit des armes vers Israël. L'Espagne l'a suivie le 23 septembre, par un décret royal instaurant un embargo sur toutes les armes à destination ou en pro-

venue d'Israël ; elle a aussi interdit le transit, par les ports espagnols, des armes et des carburants destinés à l'armée israélienne.

Plusieurs Etats envisagent ou ont envisagé de prendre, au niveau national, des mesures d'interdiction des produits des colonies⁽¹⁹⁾. L'Irlande le projette depuis des années, la Belgique l'inclut dans des programmes de coalition gouvernementale, la Slovénie l'a fait début août 2025, et l'Espagne l'a décidé.

Les demandes formulées par plusieurs Etats qu'Israël soit exclu de l'Eurovision ont aussi un effet symbolique important, de même que la demande d'exclusion d'Israël de l'UEFA, ou la déclaration comme « persona non grata » de ministres du gouvernement israélien.

A travers la reconnaissance de l'Etat de Palestine, on a pu constater que ce sont les Etats, éventuellement coordonnés, qui jouent le rôle prépondérant en matière diplomatique.

Ce que l'on attend de l'UE, c'est au minimum qu'elle retrouve la force de poser des actes pour défendre ses propres principes. Force est de constater que sur la question israélo-palestinienne, elle a jusqu'à présent échoué à prendre des positions énergiques et cohérentes face au déni du droit. Elle reste un financeur important, mais sans poids dans les décisions. Cette incapacité d'agir traduit la division des Etats membres sur la question, et l'inconstance de beaucoup d'entre eux sur le respect du droit, dès lors qu'il s'agit d'Israël. Cette situation est attisée par un intense lobbying orchestré par l'Etat d'Israël, qui exploite la culpabilité historique de l'Allemagne, active ses amitiés suprémacistes, et manipule massivement la lutte nécessaire contre l'antisémitisme. En tant que citoyens, à travers nos associations et nos syndicats, nous devons faire entendre la voix de la société civile pour que l'Union européenne retrouve la sienne. ●

(10) Convention de Vienne sur le droit des traités (1969).

(11) Sur ce point et sur toute la suite, voir l'encadré sur les institutions de l'UE p.48.

(12)... pour ce qui concerne Israël.

(13) Au moins 55 % des Etats membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union.

(14) Voir www.eccpalestine.org/suspension-de-laccord-dassociation-ue-israel/.

(15) La LDH est signataire de cet appel.

(16) Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

(17) Cet article a été écrit le 14 octobre 2025.

(18) Une aide au développement d'entreprises innovantes, en lien avec les programmes de recherche-développement.

(19) Décisions difficiles à prendre, car à l'encontre de la compétence exclusive de la Commission européenne en matière de commerce extérieur.

« Ce que l'on attend de l'UE, c'est au minimum qu'elle retrouve la force de poser des actes pour défendre ses propres principes. Force est de constater que sur la question israélo-palestinienne, elle a jusqu'à présent échoué à prendre des positions énergiques et cohérentes face au déni du droit. »